



Précarité énergétique

Des instruments d'intervention contrastés

Les dispositifs retenus en Allemagne, aux Etats-Unis, en France et au Royaume-Uni face à la précarité énergétique reflètent des conceptions sensiblement différentes des politiques sociales. Les politiques retenues peuvent agir sur chacun des trois facteurs identifiés comme étant à l'origine de la précarité énergétique, à savoir les revenus, les prix de l'énergie, et l'efficacité énergétique du logement. Par ailleurs, ces dispositifs ne se limitent pas à l'action directe des pouvoirs publics, mais incluent également des actions réalisées par les fournisseurs d'énergie du secteur privé. En dépit des différences de conception et des résultats nuancés, l'examen de quelques mesures clés mise en place en Allemagne, aux Etats Unis, en France et au Royaume-Uni fournit des pistes de réflexion.

Aurélie Goin et Hannah Schwind (Ecole polytechnique)

LES ENJEUX

Garantir à chaque ménage une consommation suffisante des biens essentiels demeure une question délicate, même dans les pays les plus développés. En particulier, les questions de précarité énergétique se trouvent renforcées dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie et des inégalités de revenus.

Selon les dernières estimations, 18% des ménages britanniques (2008), et 14,4% des ménages français (2006) sont en précarité énergétique. Le rapport du CEDD (2011) sur « Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels » fournissait (cf. encadré) quelques principes pour aborder ces questions. L'examen des dispositifs utilisés à l'étranger constitue un autre élément d'appréciation. La précarité énergétique résultant de l'interaction de trois facteurs (les revenus, les prix de l'énergie, et les performances énergétiques du logement), les politiques visant à lutter contre la précarité énergétique agissent sur chacun de ses facteurs. Cependant ces facteurs sont corrélés. En effet, les ménages modestes ont tendance à habiter dans des logements mal isolés. Ils ont donc bien souvent des besoins énergétiques relativement élevés.

Identifier les ménages en précarité énergétique

Bien qu'il n'y ait pas de définition universelle de la précarité énergétique, cette notion renvoie à la capacité d'un ménage à se chauffer convenablement à un coût acceptable. En effet, le chauffage constitue

à lui seul près de 70% des besoins d'énergie domestique des ménages et permet d'améliorer le confort et l'état de santé des individus.

Au Royaume-Uni, premier pays à définir la notion, est considéré *fuel poor*, tout ménage qui doit dépenser plus de 10% de son revenu total pour se chauffer à une température convenable. Récemment définie en France, la précarité énergétique concerne toute personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». En revanche, cette notion n'est pas définie en Allemagne et aux Etats-Unis. Ce problème est alors considéré comme étant une conséquence de la précarité au sens large.

Définir la notion de précarité énergétique suppose de :

- préciser quels sont « les besoins élémentaires ».

Bien qu'elle mette l'accent sur le chauffage, la définition britannique tient compte de tous les usages domestiques, c'est à dire le chauffage de la pièce, le chauffage de l'eau, la cuisson, l'éclairage et le fonctionnement des appareils électroménagers.

Encadré 1 : Rappel des principes dégagés par le rapport du CEDD « Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels » en matière d'accès.

> Avant de créer des dispositifs spécifiques « sectoriels » de redistribution, il convient de considérer d'abord l'apport des dispositifs de redistribution plus généraux (les minima sociaux par exemple), qui peuvent être suffisants si les indices de coût de la vie pris en compte pour faire évoluer leurs montants dans le temps reflètent bien les structures de consommation des populations concernées, et l'attention à porter à l'accès aux biens essentiels.

> Lorsque des dispositifs dédiés à certaines populations plus vulnérables sont envisagés de manière pérenne, il convient de vérifier qu'ils complètent utilement les dispositifs généraux, et surtout de minimiser leurs effets incitatifs potentiels indésirables. Trois dimensions sont à considérer à cet égard : le maintien d'incitations à une utilisation économe du bien considéré ; le risque d'effets de seuil générateurs de trappes à pauvreté ou à inactivité ; la cohérence d'ensemble de la tarification du bien considéré, pour s'assurer que des populations non visées par le dispositif ne s'y reportent pas. Ces différents éléments étant contradictoires, ils nécessitent une véritable optimisation des dispositifs et une cohérence globale.

> Il apparaît possible en général de concilier l'efficacité du signal-prix et l'équité. A cet égard, l'application de taux de taxation différenciés, source d'effets indésirables importants et souvent irréversibles, est à proscrire. Les dispositifs à privilégier combinent un taux unique et des dispositifs d'accompagnement s'interprétant comme des transferts.

> Souvent, les propositions de tels dispositifs « sociaux » visent à répondre à des situations qui reflètent en fait des imperfections dans le fonctionnement de certains marchés, fonciers ou financiers, notamment. Celles-ci doivent être identifiées, car la nature des instruments correctifs à envisager est alors différente. Dans le cas où, par exemple, l'impossibilité pour un ménage de réduire ses consommations polluantes résulte de contraintes d'accès au crédit, bloquant son basculement sur des équipements plus performants et rentables, subventionner les consommations polluantes serait inapproprié.

- choisir un critère, qui peut être objectif (évaluation d'un ratio) ou subjectif (sentiment des ménages). Identifier les *fuel poor* au moyen d'un critère subjectif consiste à demander aux ménages s'ils ont le sentiment d'avoir pu se chauffer convenablement. En France, la définition légale est de cette nature, mais en pratique, les statistiques reposent sur le critère objectif des 10% du ratio dépenses/revenu.

Utiliser un critère objectif consiste en général à évaluer le ratio dépenses énergétiques/revenu. Les dépenses peuvent être, soit déclarées par les ménages, auquel cas il s'agit des dépenses réelles (comme en France), soit estimées nécessaires pour atteindre les standards de confort. En termes de température, par exemple, l'Organisation Mondiale de la Santé préconise 21°C dans la pièce principale, et 18°C dans les autres pièces.

Les dépenses réelles ne permettant pas de détecter les comportements d'auto-restriction, le Royaume-Uni a privilégié la seconde approche. La consommation *normative estimée* nécessaire pour atteindre les standards de confort est déterminée sur la base des données fournies par les ménages (la taille de leur logement, leurs différents usages de

l'énergie, les performances énergétiques de leur logement...) au moyen d'un modèle.

LES MESURES ASSOCIANT BESOIN ENERGETIQUE ET AIDE AU REVENU

Les transferts de revenu se rencontrent sous différentes formes. Ils permettent aux ménages de choisir librement les biens auxquels ils allouent ce supplément de revenu, tout en maintenant le signal-prix.

Des allocations dont la dénomination stipule explicitement l'usage auquel elles devraient être destinées.

Le *Winter Fuel Payment* au Royaume-Uni constitue une aide de ce type. Néanmoins, s'agissant d'un transfert de revenu, il n'y a pas véritablement d'obligation. Il s'agit d'une somme forfaitaire automatiquement versée annuellement à toutes les personnes âgées de plus de 60 ans, indépendamment des ressources et de la consommation du ménage. Pendant l'hiver 2010/2011 celle-ci variait entre 100 £ et 400 £. En 2009/2010, l'État britannique a consacré ainsi 2,7 milliards de livres à ce dispositif, dont 12,7 millions de personnes ont bénéficié.

En conditionnant l'obtention de cette subvention à un critère d'âge indépendamment de toute considération de revenu, ce dispositif soulève la question du ciblage effectif des *fuel poor*. En effet, la moitié des *fuel poor* sont âgés de plus de 60 ans, mais seuls 19% des personnes âgées sont effectivement *fuel poor*. En revanche, les coûts de gestion de ce dispositif sont particulièrement faibles compte tenu de la simplicité du critère retenu.

Des allocations dont la détermination du montant inclut les besoins énergétiques

L'*Arbeitslosengeld II* en Allemagne correspond à ce schéma. Conditionné au fait d'être au chômage depuis une certaine durée, ce forfait de base couvre les dépenses jugées essentielles. Il est actuellement perçu par 5 millions d'individus. En 2011, cette allocation s'élève à 364 € par mois pour une personne seule. Cette somme est censée permettre aux ménages de subvenir à l'ensemble de leurs dépenses hors loyer et chauffage (pris en charge par l'État, tant que le montant est considéré raisonnable). Bien que la décision finale revienne au bénéficiaire, 8% de l'allocation vise à financer la consommation d'électricité, soit 29 € par mois. Cependant, en Allemagne, les dépenses en électricité pour une personne seule (hors chauffage) s'élèvent en moyenne à 41 €.

De manière générale, les transferts de revenu de ce type peuvent avoir des effets désincitatifs sur le fonctionnement du marché du travail (trappe à inactivité). Par ailleurs, ils ne garantissent pas que chaque ménage consommera suffisamment d'énergie. C'est pourquoi certains États ont mis en place des dispositifs plus directement liés à l'énergie,

avec comme cas polaire les mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des logements.

DES MESURES AMÉLIORANT L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

En raison de nombreuses imperfections de marchés et barrières à l'entrée, on constate que les ménages investissent de manière sous-optimale dans les mesures d'efficacité énergétique (*energy efficiency gap*). Ce phénomène est plus fort pour les ménages modestes en raison de leur contrainte de liquidité.

Permettant de réduire durablement les besoins énergétiques des ménages, de nombreux dispositifs visent à améliorer l'efficacité énergétique des logements. Ces dispositifs sont soit financés par les pouvoirs publics, soit associés à des objectifs imposés par les États aux fournisseurs d'énergie en termes d'économie d'énergie ou d'émissions carbone.

États-Unis

Financé par l'U.S. Department of Energy depuis 1976, le *Weatherization Assistance Program* subventionne des mesures d'efficacité énergétique chez les ménages modestes (y compris les locataires). Pour être éligible, un ménage doit avoir des ressources inférieures à un pourcentage du seuil de pauvreté ou du revenu médian (en général 150% du seuil de pauvreté ou 60% du revenu médian). Ce pourcentage est fixé par chaque État. En 2008, 228,2 millions de dollars ont été consacrés à ce dispositif. Cependant, il ne s'agit pas d'une allocation de droit. Le fonds est alloué selon le système du « premier arrivé, premier servi ».

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'État impose aux fournisseurs d'énergie d'atteindre des objectifs chiffrés en termes de réduction des émissions de CO₂ dans le cadre des CERT (*Carbon Emission Reduction Target*), selon un mécanisme semblable aux CEE (Certificat d'Économie d'Énergie) en vigueur en France. Afin d'orienter l'aide vers les ménages les plus modestes, 40% de l'objectif doit se traduire par la mise en place de mesures bénéficiant au groupe prioritaire (i.e. percevant des allocations liées à la faiblesse de leurs revenus). Depuis l'extension du dispositif en juin 2010, 15% de l'objectif doit être destiné à des foyers du *super priority group* (i.e. des ménages qui sont exposés à un risque très élevé de *fuel poverty*).

En fait, le Royaume-Uni s'apprête à mettre en place un dispositif innovant, le *Green Deal*, pour inciter les ménages, à entreprendre des travaux de rénovation économiquement efficaces. Il s'agit d'un dispositif de prêt basé sur le principe du *pay-as-you-save*, c'est-à-dire que le coût des mesures d'efficacité énergétique est remboursé via l'énergie non-consommée.

Pendant la durée de remboursement, le montant de la facture d'énergie restera semblable à celui du niveau pré-travaux. Néanmoins, le ménage bénéficiera immédiatement d'une augmentation de confort. Seules les mesures satisfaisant la « règle

d'or » seront implémentées. Autrement dit, le coût devra être inférieur aux économies espérées sur la période de remboursement. Les économies espérées sont évaluées en tenant compte du fait qu'à l'issue des travaux le ménage devra réaliser un arbitrage entre réduire sa consommation et augmenter son niveau de confort. Dans ce programme, la part des économies potentielles allouée à une augmentation du confort (effet rebond) est estimée à 15%. Il n'y aura pas de montant maximal, mais seulement une durée maximale de remboursement, fixée à 25 ans. Une fois le cadre législatif fixé par l'État, les prêts seront proposés par le secteur privé suivant un mécanisme de marché. Afin de lutter contre le problème des incitations entre propriétaire et locataire (*split incentive*), il s'agira d'un prêt lié au logement et non d'un prêt personnel. Le remboursement sera réalisé via un prélèvement sur la facture d'électricité du ménage habitant dans le logement (le nouveau locataire, si le précédent a quitté le logement). Les ménages modestes, en particulier ceux habitant dans des logements difficiles à traiter, pourront aussi obtenir une subvention, notamment dans le cadre des CERT.

Même si l'amélioration des performances énergétiques des logements diminue durablement les besoins énergétiques de ces derniers et s'accompagne d'une augmentation significative du niveau de confort du ménage, la diminution de la facture peut se révéler insuffisante pour le sortir de la précarité énergétique, notamment en raison du prix de l'énergie et de la faiblesse des revenus du ménage. Par ailleurs, ces mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique sont progressives. C'est pourquoi, on rencontre un autre type de dispositif, visant à permettre aux ménages modestes de bénéficier d'énergie à moindre coût.

LES MESURES RÉDUISANT DIRECTEMENT LA FACTURE FINALE

On distingue les dispositifs permettant aux ménages de bénéficier d'un tarif unitaire réduit, des subventions forfaitaires avec obligation de destination.

Les tarifs sociaux

En France et au Royaume-Uni, les ménages modestes peuvent bénéficier de gaz et d'électricité à un tarif unitaire réduit. Bien souvent spécifiques au gaz et à l'électricité, les ménages utilisant un autre mode de chauffage (bois, fioul...), qu'ils n'ont bien souvent pas choisi, sont exclus de ces dispositifs d'aide.

En France, dans le cadre de son obligation de service public, EDF propose le Tarif de Première Nécessité (TPN). Une réduction de 40 à 60 % (en fonction de la composition du foyer) est accordée aux bénéficiaires de la CMUC (Couverture Maladie Universelle Complémentaire) sur les cent premiers kilowattheures consommés chaque mois ainsi que sur le coût de l'abonnement. Ceci correspond à une

réduction moyenne annuelle de 88 €. Fin juin 2010, 625 000 ménages bénéficiaient du TPN. Celui-ci est financé par l'ensemble des consommateurs, via la Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE).

Au Royaume - Uni, les dispositifs sociaux s'inscrivaient dans le cadre d'un accord volontaire entre l'Etat et les six principaux fournisseurs d'électricité et de gaz. Les fournisseurs s'engageaient à allouer un budget donné aux dispositifs sociaux tout en restant libres de fixer les critères d'éligibilité et les réductions accordées créant un système peu lisible pour les bénéficiaires potentiels. Ces dispositifs sociaux comprenaient à la fois des tarifs réduits et des réductions forfaitaires. La définition rigoureuse d'un tarif social a été spécifiée en avril 2009. Désormais un tel tarif doit être inférieur ou égal à l'offre de prix la plus basse (y compris les offres en ligne) proposée par le fournisseur considéré dans une région donnée, tous moyens de paiement confondus. En 2009/2010, 113 millions de livres ont été consacrées au financement des tarifs réduits pour le gaz et l'électricité, in fine recouverts via les tarifs pratiqués pour l'ensemble des consommateurs.

Pour cette période, le terme tarif réduit regroupe donc les tarifs sociaux au sens strict, ainsi que les autres tarifs « réduits » existants auparavant. Les réductions accordées spécifiquement pour l'électricité, et pour le gaz, mais aussi pour les deux réunis (*dual fuel*). Un million de ménages ont bénéficié d'une réduction moyenne de 112 £ sur leur facture annuelle en considérant à la fois les réductions accordées spécifiquement pour l'électricité, et pour le gaz, mais aussi pour les deux réunis (*dual fuel*). Cependant, les réductions accordées sont très disparates (de 48 à 288 £ pour l'électricité).

Des subventions affectées

Afin de ne pas inciter à une consommation excessive d'énergie, d'autres dispositifs sont plus forfaitaires, la somme allouée ne pouvant être cependant utilisée que pour payer la facture d'énergie. Elle peut être financée par le secteur privé, ou par l'État comme pour les politiques de redistribution classiques.

Désormais, les tarifs sociaux britanniques seront progressivement remplacés par le *Warm Home Discount Scheme*. Ce nouveau dispositif financé par les fournisseurs s'apparente à ce type de mesure. Cette subvention forfaitaire sera directement déduite de la facture d'électricité des personnes éligibles. Pour sa première année de mise en place, cette réduction s'élèvera à 120 £, soit approximativement la réduction moyenne actuellement obtenue avec le tarif social. Ce nouveau dispositif permet à l'État d'orienter l'aide délivrée par les fournisseurs aux personnes âgées ayant des revenus modestes (groupe principal ou *core group*) tout en laissant une certaine liberté aux fournisseurs sur les critères d'éligibilité au groupe élargi (ou *broader group*). Par ailleurs, le dispositif sera plus lisible pour les bénéficiaires. S'agissant d'une subvention

indépendante de la consommation du client, les bénéficiaires connaîtront exactement le montant de celle-ci. De plus, ils pourront bénéficier de la même réduction chez tous les fournisseurs.

Le *Low Income Energy Assistance Program* aux Etats-Unis fait également partie de ce type de mesure. Celui-ci est financé par les Etats. Il ne s'agit pas d'une aide de droit mais d'une aide attribuée selon le principe du « premier arrivé premier servi ». Les conditions d'éligibilité sont semblables à celles du *Weatherization Assistance Program*. Le montant du chèque est déterminé en fonction des revenus des ménages et de la part qu'ils consacrent à leurs dépenses énergétiques. Versée en une seule fois, cette aide peut atteindre 1500 \$ par ménage et par an. 4,71 milliards de dollars ont été consacrés à ce dispositif en 2010.

* * *

Tous ces dispositifs se heurtent au fait que l'identification précise des ménages en précarité énergétique suppose de disposer de nombreuses informations difficilement observables. De plus, la précarité énergétique étant fortement liée à l'évolution des prix de l'énergie, les mesures relèvent à la fois des politiques sociales et énergétiques. La complexité du phénomène et notamment l'arbitrage nécessaire entre mesures agissant à court terme pour faire face aux situations d'urgence et mesures durables, nécessite de considérer rigoureusement l'intégralité des enjeux sociaux, financiers, administratifs, et environnementaux. Ceci requiert une approche intégrant l'ensemble des énergies, et la coopération des acteurs concernés disposant de l'information pertinente (services sociaux, secteur associatif, fournisseurs d'énergie...)

Créé en 2008 auprès du ministre du Développement durable, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable.

Les services du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil.

Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

**Conseil économique
pour le
développement durable**

3, place Fontenoy
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la
publication**
Dominique Bureau